JUN142021_01B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：13068613 日期：2021年6月14日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名教师，寻求作为持有高级学位的专业人士类别成员的第二优先移民分类，以及针对此 EB-2 分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士类别成员的分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的举证责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士类别成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高级学位的专业人士类别成员或其同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的分析框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

其他合格美国工人可用，美国仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士类别成员的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下符合资格的主张，申请人表示其在美国的拟议事业“ 是担任公立学校教师。他将教授的科目包括英语、英语作为第二语言（ESL）和哲学。 ”申请人进一步陈述：“ 具体而言，其事业是向英语学习者（ELLs）教授英语……他打算在俄勒冈州的一所公立学校工作，教授 ESL、西班牙语、英语和哲学等科目。 ”在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人重申其工作涉及“ 担任公立学校教师，教授英语学习者。 ”

在随上诉提交的一封信中，申请人主张其“ 目标是教授语言，融入文学、批判性思维、儿童哲学（P4C）和哲学，以帮助改善公共部门的状况，特别是俄勒冈州拉丁裔社区的状况。 ”他进一步解释：“ 作为一名教师，我将个性化、差异化和针对每个学生学习需求和偏好的方法作为我事业的内在必要组成部分加以融入。这一综合事业是我将带到美国以惠及高中学生的……。 ”

记录包括关于美国和俄勒冈州教师短缺、双语教育的价值、高中辍学的成本与后果、英语学习者教师短缺、俄勒冈州作为对教师有吸引力的州的排名、教师职业多样性有限、教师作为学习与成长的工程师、对双语工作者的需求以及俄勒冈州对英语学习者教师的需求的文章。此外，申请人提供了讨论英语学习者学生及其教学方式、公共教育的社会和经济利益、各州英语学习者表现、英语学习者的学业表现和成果、提高高中毕业率的进展与挑战以及美国教师短缺领域的报告。他还提供了关于《不让一个孩子掉队法》、《双语教育法》、《每个学生成功法》（ESSA）、教授儿童哲学的资源、ESL 教师要求、移民教师作为填补俄勒冈州幼儿教育职位空缺的解决方案、教师薪资、因冠状病毒大流行导致的学校关闭以及l ISchool District 的双语沉浸式课程的信息。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟议的作为教授英语学习者学生的学校教师的工作具有实质性价值。

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在判定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。4 见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在其上诉书面论证意见中，申请人指出其背景、教育、教学经验、教学方法以及其领域的专业培训。其上诉提交材料包括来自学术同行和以前学生的支持信，讨论其学位论文、专业发展工作、“ 哲学在学校 ”认证以及个性化教学方法。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到该外国人 ”。同上，第890页。5 此处的问题是，其拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人主张，审理主任的决定忽视了来自[已隐去]大学社会学教授[已隐去]的一封信，6 该信讨论了申请人在[已隐去]大学研究生学习期间所作的“ 儿童哲学 ”演讲。她还指出，她评审了其学位论文，并“ 多次邀请他讨论与教育内哲学问题相关的问题 ”。申请人声称，[已隐去]的信“ 表明[申请人]拟议研究的益处具有更广泛影响，因为[申请人]的方法和研究通过演讲和研讨会传播给该领域的其他人。 ”7 然而，来自[已隐去]的信息涉及申请人在[已隐去]大学过去的 graduate 工作（2014-2015），并未解释其作为俄勒冈公立学校教师的拟议工作如何涉及开展研究并将其发现传播给该领域的其他人。

申请人进一步主张，其作为俄勒冈公立学校教师的拟议工作“ 将广泛增进社会福利和文化丰富 ”，但他未提供此类影响的具体例子。

4 此处的问题不是美国教育体系的价值或学校教育对我国经济的影响，而是申请人作为俄勒冈公立学校系统教师的特定拟议事业是否达到国家重要性的水平。
5 为确立豁免工作邀请要求将符合国家利益，申请人必须超越表明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将“ 特殊能力 ”定义为在某一努力领域中“ 显著高于通常遇到的专长程度 ”。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作邀请/劳工证要求约束；他们并不因其特殊能力而豁免。因此，无论某一申请人寻求被归类为具有特殊能力的个人，还是作为持有高级学位的专业人士，该个人都不能仅通过表明其专长领域显著高于通常遇到的专长程度而符合豁免资格。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第886页注3。
6 申请人于2015年从[已隐去]大学获得“ 英语与语言教育文学硕士 ”学位。
7 上诉时提供的来自[已隐去]的第二封信描述了申请人的“ 儿童哲学 ”方法，并称其对[已隐去]大学教育学院的学术人员产生了“ 显著影响 ”。

此类影响。他还主张，其事业“对美国具有国家影响，特别是在教育领域，该领域已经存在如此严重的兴趣短缺。”此外，申请人主张，其拟议的“帮助公立学校系统学生的事业具有令人难以置信的国家重要性，正如我国教师严重短缺所显示的那样。”此外，他声称，“他的专长无疑将带来进步性变化，正是教育部根据 ESSA 寻求实施的更好、本地化学校系统的方式。”8

为评估申请人的事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。在本案中，申请人的证据不足以表明其拟议工作对其领域具有更广泛影响，而非仅限于其打算任教学校的学生。虽然申请人提供了表明美国和俄勒冈都面临 ELL 教师短缺的文章，但所报告的短缺并不使单个教师的工作在 Dhanasar 框架下具有国家重要性。9 一般而言，合格英语教师对美国国家教育倡议的价值是集体性的，申请人未表明其作为公立学校教师的拟议工作将在 ESL、哲学或教育领域产生更广泛影响。

申请人的文件不足以证明其拟议事业在 Dhanasar 框架下具有国家重要性。虽然我们承认其工作对创造积极学习环境、提高学生语言能力及其未来职业准备的价值，但记录并未表明申请人的拟议教学活动提供的益处超出其特定学校而对教育领域产生更广泛影响。10 因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据 Dhanasar 所述第二和第三项要件对其资格作进一步分析将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合资格或另行在自由裁量权上应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

8 然而，记录中未包括来自美国教育部或俄勒冈州教育部的任何支持信以佐证申请人的主张。
9 我们注意到，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。因此，仅存在短缺并不表明豁免劳工证要求将有利于美国。
10 同样，在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛影响。同上，第893页。